

## Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen - ein geeigneter Regionalisierungsansatz?

Greiving, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Greiving, S. (2010). Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen - ein geeigneter Regionalisierungsansatz? In B. Mielke, & A. Münter (Hrsg.), *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen* (S. 104-116). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-360405>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Stefan Greiving*

## **Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen - ein geeigneter Regionalisierungsansatz?**

S. 104 bis 116

Aus:

Bernd Mielke, Angelika Münter (Hrsg.)

## **Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen**

Arbeitsmaterial der ARL 352

Hannover 2010

Stefan Greiving

## **Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen – ein geeigneter Regionalisierungsansatz?**

### **Gliederung**

- 1 Einführung
- 2 Verhältnis des RFNP zur staatlichen Regionalplanung
- 3 Spezifika des nordrhein-westfälischen Regionalplanungsmodells
- 4 Erfordernis der Unterscheidung zwischen regionalplanerischen und bauleitplanerischen Darstellungen
- 5 Maßstab und Darstellungsschwelle
- 6 Resümee

Literatur

### **1 Einführung**

Nachdem der Beitrag von Grotefels, Lahme in diesem Band bereits ausführlich auf die Entstehungsgeschichte des Instruments Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP) auf Bundes- wie Landesebene eingegangen ist und seine rechtliche Ausgestaltung in Nordrhein-Westfalen beleuchtet hat, widmet sich dieser Beitrag den Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Planungssystems und den daraus für eine rechtssichere wie praktikable Anwendung des Instruments erwachsenden Problemen einerseits sowie dem Verhältnis zur staatlichen Regionalplanung andererseits.

Insgesamt handelt es sich bei dem RFNP um einen höchst komplexen Regionalisierungsansatz, da es sich in seiner nordrhein-westfälischen Spielart um eine Kombination aus Kooperation von unten aus der Region heraus handelt, die sich gleichwohl in den bestehenden Normenkatalog hoheitlicher Planungen einzufügen und die die in ROG, LPlG und BauGB enthaltenen Planziel-, Planverfahrens- und Planmittelbestimmungen zu beachten hat. Insofern sind die Beteiligten nach § 1 Abs. 1 LPlG angehalten, die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen und Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen. Dies ist für eine Kooperation, die nach ihrem eigenen Selbstverständnis, aber auch nach den gesetzlichen Vorhaben des § 25 Abs. 2 LPlG, auf Konsens ausgerichtet ist, eine ungemein große Herausforderung, da eine primär regional ausgerichtete Planung nicht ohne Mehrheitsentscheidungen in Kollisionsfällen auskommt. Dabei sei darauf verwiesen, dass es bundesweit keinen einzigen weiteren Fall gibt, wo ein Regionalplan auf Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips beschlossen wird.

## 2 Verhältnis des RFNP zur staatlichen Regionalplanung

Zu bedenken ist, dass der RFNP mit Blick auf § 8 Abs. 4 ROG 2008 i. V. m. § 25 LPIG sowohl Regionalplan als auch gemeinsamer Flächennutzungsplan (FNP) ist. Deshalb ist die Frage einer gesetzeskonformen Umsetzung der Regelungen zum RFNP nicht nur eine Frage der Umsetzung der materiellen Ziele der nordrhein-westfälischen Landesplanung in Übereinstimmung mit dem ROG, sondern auch der Beachtung der städtebaulichen Regelungen des BauGB. Ausdrücklich wird bei der Institutionalisierung des RFNP in § 9 Abs. 6 ROG statuiert, dass dieser zugleich den raumordnungsrechtlichen und den städtebaurechtlichen Vorschriften (für FNPs) zu genügen habe. Insofern ist es unzutreffend, wenn argumentiert wird, durch die verfahrensmäßige Verknüpfung der Regionalplanungs- und der FNP-Ebene würden die rechtlich-materiellen Anforderungen in raumordnungs- bzw. städtebaurechtlicher Hinsicht reduziert. Ein RFNP ist weder ein „Regionalplan light“ noch ein „FNP light“. Bei der Einführung des RFNP durch den Bundesgesetzgeber war in der parlamentarischen Beratung unstrittig, dass die verfahrensrechtliche Verknüpfung der beiden Planungsebenen keine Reduzierung der inhaltlichen Anforderung impliziert (vgl. Lahme 2007: 14).

In der Fachliteratur werden für die Umsetzung des § 9 Abs. 6 ROG zwei Grundmodelle unterschieden: das sog. 1:1:1-Modell und das sog. Integrationsmodell (vgl. ARL 2000). Bei dem 1:1:1-Modell besteht eine Übereinstimmung zwischen Region, Beschlussorgan und Plan. In diesem Fall wird für eine ganze Regionalplanungsregion der RFNP eingeführt, sodass dieser den bisherigen Regionalplan komplett ersetzt. Bei dem Integrationsmodell wird angenommen, dass das RFNP-Gebiet kleiner ist als der Raum des Regionalplans. Um eine Zerstückelung der Region und die Bildung von unzulänglichen Resträumen zu vermeiden, soll bei diesem Modell der Regionalplan für den Gesamtraum weiterhin bestehen bleiben und für einen Teilraum ein in den Regionalplan integrierter FNP aufgestellt werden. Jedes dieser beiden Modelle ist in sich konsistent.

Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat sich indes nicht eindeutig für eines der beiden Modelle entschieden, sondern Elemente beider Modelle aufgenommen (Beschlusskompetenz der Planungsgemeinschaft *und* Integrationsgebot). Des Weiteren entsteht mit dem 21.10.2009 durch die Neuregelung des LPIG eine offenkundige Kollision bestehender Rechtsnormen: Zum einen heißt es in § 6: „Im Verbandsgebiet des Regionalverbandes Ruhr ist regionaler Planungsträger die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr. Für das Gebiet des Regionalverbandes Ruhr nimmt die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr die Aufgaben des Regionalrates nach Maßgabe dieses Gesetzes und anderer Landesgesetze wahr (...).“ Zugleich bestimmt aber § 25 Abs. 2 Satz 1 LPIG: „Die Planungsgemeinschaft trifft die Maßnahmen zur Erarbeitung und Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes nach den Vorschriften des Landesplanungsgesetzes für die Regionalpläne und des Baugesetzbuches für den gemeinsamen Flächennutzungsplan. Darüber hinaus beschließt die Planungsgemeinschaft den Regionalen Flächennutzungsplan.“

Auch die ARL selber warnt vor einer derartigen Konstellation, wenn sie in Bezug auf den RFNP postuliert: „Namentlich in großen polyzentrischen Verdichtungsräumen besteht zudem die Gefahr, dass die (flächendeckende) Regionalplanung durch Schaffung nicht wirklich integrierter (intraregionaler) Teilräume durchlöchert wird; dies wäre kontraproduktiv zur Absicht, die Regionalplanung zu stärken“ (ARL 2006: 13).

Das Teilraumverbot des § 9 Abs. 6 Satz 3 ROG (aufgegriffen durch § 8 Planverordnung), das verhindern soll, dass über das Institut des RFNP die Einheitlichkeit der Re-

gionalplanung infrage gestellt wird, ist zwar zunächst bis zur Übertragung der Regionalplanungskompetenz auf den RVR formal nicht verletzt. Das Teilraumverbot kann aber dadurch verletzt werden, dass sich durch die Bildung eines neuen, größeren Regionalplanungsraums (RVR) ein innerhalb desselben (fort-)bestehender RFNP sodann als Teilraum- und Inselplanung darstellt. Die Bildung weiterer Planungsgemeinschaften zur Aufstellung weiterer RFNPs würde diese Problematik noch potenzieren. Teilplanungen sind allenfalls dann raumordnungsrechtlich zulässig, wenn die Planverantwortung in einer Hand bleibt, d.h. wenn die Regionalplanung auch für die regionalen Flächennutzungspläne letztlich beim Planungsträger für die Planungsregion (Ruhrgebiet), nämlich dem RVR, verbliebe, etwa über die Einräumung einer Mitbeschlussfassungskompetenz.

In diesem Zusammenhang argumentieren Schmidt-Eichstaedt, Reitzig (2002: 10): „(...) ein regionaler Flächennutzungsplan [darf] nicht als vorgehender räumlicher Teilplan zu einem im Übrigen noch nicht existenten Regionalplan aufgestellt werden.“ Dies trifft auf den vorliegenden Fall zu. Außerdem stellen sie klar: „Der regionale Flächennutzungsplan darf kein unabhängiger und daher potenziell unkoordinierter räumlicher Teilplan einer Planungsregion sein“ (S. 9). Diese Situation würde jedoch eintreten, wenn der RFNP durch die Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist aufgestellt und genehmigt würde und wenn dann im Nachhinein der RVR einen Regionalplan für das Verbandsgebiet aufstellt.

### 3 Spezifika des nordrhein-westfälischen Regionalplanungsmodells

Mielke und Schürmann (2006: 26) argumentieren, dass beim RFNP der Städteregion Ruhr das sog. „Integrations- bzw. Lupenmodell“ zur Anwendung kommen könnte, bei dem für den Zuständigkeitsbereich der Planungsgemeinschaft ein gemeinsamer Flächennutzungsplan zugleich die Funktion eines Regionalplans übernehme und zugleich detailliertere Festlegungen getroffen würden als im übrigen RVR-Verbandsgebiet. Demgegenüber würde der Regionalplan Ruhr für den Rest des Verbandsgebietes die kommunale Flächennutzungsplanung nicht ersetzen.

Die Auffassung von Mielke, Schürmann geht davon aus, dass bei Anwendung des Lupenmodells im RFNP für einen besonders verflochtenen Teilraum detailliertere raumordnerische Aussagen zu erfolgen hätten als für den Rest des Regionalplanungsraums „Ruhrgebiet“. Ihr argumentativer Ansatzpunkt dafür ist die vermeintlich angewandte höhere Regelungsschärfe. Diese Argumentation trifft indes für NRW nicht zu, da sowohl der RFNP als auch die Regionalpläne im Maßstab 1:50.000 erstellt werden. Mithin kann den besonderen raumstrukturellen Verflechtungen auf der Ebene der Regionalplanung hinreichend Rechnung getragen werden. Es ist allerdings durchaus planerisch plausibel, dass andere Bundesländer, die mit Maßstäben von 1:100.000 oder kleiner arbeiten, für Teilräume mit besonders intensiven räumlichen Verflechtungen zu Recht einen tatsächlichen Nutzen in der Aufstellung eines RFNP sehen. Dies trifft im Übrigen für den zweiten bundesdeutschen Anwendungsfall, den RegFNP für den Planungsverband Frankfurt-Rhein Main, zu.

Die Intention des Bundesgesetzgebers, für besonders verflochtene Teilräume im Rahmen eines RFNP detaillierte Regelungen zu ermöglichen, erscheint also in Nordrhein-Westfalen entbehrlich bzw. durch die klassische Regionalplanung bereits erfüllt. Zudem ist für den in Frage stehenden Verflechtungsraum mit dem RVR ein einheitlicher Regionalplanungsträger etabliert worden. Dass dies zeitlich nachgelagert zu der Einführung des Instruments RFNP und der Etablierung der Regionalen Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr und ohne eindeutige Klärung des Verhältnisses beider

Instrumente zueinander erfolgt ist, darf durchaus als regionalpolitisch bedenklich bezeichnet werden.

Hinzu tritt ein weiterer grundlegender planungsmethodischer Aspekt, der die Praktikabilität des Instruments RFNP in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich und nicht nur in Bezug auf den vorgelegten Vorentwurf der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr in Frage stellt. Die nordrhein-westfälische staatliche Regionalplanung und insbesondere die Anlage zu § 3 Abs. 1 Plan-VO sind tatsächlich methodisch nur schwer in Einklang zu bringen mit der Anforderung der §§ 9 Abs. 6 Satz 2 ROG, 5 Abs. 1 RFNP-VO, die Planaussagen klar und unmissverständlich entweder der einen oder der anderen Planart zuzuordnen.

Ähnlich stellt sich die Sondersituation Nordrhein-Westfalens in Bezug auf das bestehende Landschaftsplanungsmodell dar. Die mögliche Kollision mit Festsetzungen der Landschaftspläne, welche regelmäßig in Maßstäben von 1:5.000 – 1:10.000 erstellt werden, stellt sich nur deshalb als Problem, weil ausschließlich in Nordrhein-Westfalen ein nicht in die Flächennutzungsplanung integrierter Landschaftsplan als rechtsverbindliche Satzung besteht. Demgegenüber sehen die Landesnaturschutzgesetze anderer Länder entweder überhaupt keinen separaten Landschaftsplan vor, sondern integrieren landschaftplanerische Elemente direkt in den Flächennutzungsplan (sog. „Primärintegrationsmodell“), oder aber ein zunächst als interner Fachplan separat erstellter Landschaftsplan wird nachträglich in den kommunalen Flächennutzungsplan integriert (sog. „Sekundärintegrationsmodell“) und erlangt erst über diesen Verbindlichkeit.

Dabei erschweren bestimmte Merkmale nordrhein-westfälischer Regionalplanung, nämlich die positiv-allokative Darstellung von konkreten allgemeinen Siedlungs- und Gewerbebereichen (s. Anlage zu § 3 Abs. 1 Plan-VO), eine praktikable Handhabung des RFNP methodisch ungemein. Insoweit besteht ein fundamentaler Unterschied zu den anderen Bundesländern, die den RFNP als Instrument in Landesrecht umgesetzt haben. Diese verzichten weitgehend auf eine positive regionalplanerische Flächenausweisung, sondern schließen nur negativ-restriktiv Flächen aus, die der kommunalen Bauleitplanung für die Siedlungsentwicklung entzogen sind, wie die folgende Tabelle verdeutlicht.

Tab. 1: Vergleich der Regelungsschärfe der Regionalplanungen

Bundesland	Maßstab Regionalplanung	Maßstab RFNP	Positiv-allokative Festlegungen von Siedlungsflächen im Regionalplan
Hessen	1:100.000	1:50.000 (digitale Karte)	Eingeschränkte Festlegungen in Form von Vorranggebieten als Gebietskulissen für Siedlungs- und Gewerbeflächen
Nordrhein-Westfalen	1:50.000	1:50.000	Umfassende, bereichsscharfe Darstellung von ASB und GIB-Bereichen
Sachsen	1:300.000 (Raumstruktur) 1:100.000 (Raumnutzung)	Nicht festgelegt	Nein, lediglich nachrichtlich Darstellung der Planungen aus den FNP der Gemeinden
Sachsen-Anhalt	1:100.000	Nicht festgelegt	Nein
Thüringen	1:375.000 (Raumstruktur) 1:100.000 (Raumnutzung)	Nicht festgelegt	Nein

Quelle: eigene Darstellung

Unter diesen Umständen stellt sich die Problematik der räumlichen Überlagerung von regionalplanerischen Erfordernissen und bauleitplanerischen Darstellungen so in den anderen Bundesländern nicht und der RFNP-Plangeber kann Siedlungsflächen wie auch andere Flächenkategorien (Infrastruktur, Grünflächen etc. sowie diese rein örtliche Bedeutung besitzen) alleine als bauleitplanerische Darstellungen deklarieren. Demgegenüber beschränkt sich der regionalplanerische Teil auf die Steuerung raumbedeutsamer Funktionen und Nutzungen insbesondere im Freiraum, in dem Flächennutzungspläne regelmäßig kaum qualifizierte Darstellungen vornehmen.

Hessen stellt zwar ein zweites Bundesland dar, wo positiv-allokative Festlegungen im Regionalplan getroffen werden und wo im Gebiet des Planungsverbands Frankfurt Rhein-Main gegenwärtig ein zweiter RFNP aufgestellt wird. Allerdings werden im Regionalplan Südhessen lediglich grobe Siedlungsstrukturen in Form von Vorranggebieten dargestellt, innerhalb derer sich die Siedlungsentwicklung vollziehen soll, wobei diese Gebiete als Kulisse dienen und ein Mehrfaches der Größe der damit korrespondierenden bauleitplanerischen Darstellungen besitzen. Der mit der Festlegung von Gebietskulissen für die Siedlungsentwicklung verbundene regionalplanerische Steuerungsanspruch ist auch aufgrund der Maßstäblichkeit von 1:100.000 erheblich geringer als in Nordrhein-Westfalen.

Daher wirkt der RFNP in Hessen durchaus konkretisierend, wie folgende Aussage verdeutlicht: „Die bauleitplanerische Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten hat innerhalb der in der Karte dargestellten ‚Vorranggebiete Industrie und Gewerbe, Bestand und Planung‘ stattzufinden. (...). Im Geltungsbereich des RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main findet diese Regelung wegen der kartenmäßigen Darstellung von eindeutig definierten Bauflächen auf der Grundlage der Baunutzungsverordnung keine Anwendung“ (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 39). Konkret sind die Kulissen der Siedlungsflächen im Regionalplan Südhessen für den gleichen Raum etwa zwei- bis mehr als fünffach größer als im konkretisierenden RegFNP.

Insgesamt ist die dargelegte Sondersituation ein gewichtiges Argument dafür, in Nordrhein-Westfalen auf die Anwendung des Instruments RFNP nicht nur für das Gebiet des RVR, sondern gänzlich zu verzichten. Andernfalls müsste, wenn ein RFNP tatsächlich konkretisierend wirken sollte, ggf. als „Lupe“ für den Teil eines regionalen Planungsraumes, der Gesetzgeber die gegebene Planungsphilosophie (positiv-allokative Festlegungen) grundlegend ändern und bewusst die damit intendierte Steuerungswirkung aufgeben, die jedoch aufgrund der hohen Siedlungs- und Nutzungsdichte und der damit einhergehenden Konflikte geboten erscheint.

#### **4 Erfordernis der Unterscheidung zwischen regionalplanerischen und bauleitplanerischen Darstellungen**

Die Legende des RFNP soll sowohl den Inhalten der Planzeichenverordnung zum BauGB als auch dem Planzeichenverzeichnis laut Anlage zu § 3 Abs. 1 Plan-VO gerecht werden, da ein RFNP zugleich den Anforderungen an Regional- wie Flächennutzungspläne gerecht zu werden hat. § 5 Abs. 2 der Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen legt als einheitlichen Maßstab 1:50.000 fest. Damit ist zwar gewährleistet, dass aufgrund der relativ generalisierten Festlegungen und Darstellungen nicht in dem Umfang Planänderungen erforderlich sein werden, wie dies die Beachtung der gegenwärtig regelmäßig bei Flächennutzungsplänen üblichen Maßstäbe von 1:10.000 oder 1:20.000 nach sich ziehen würde.

Zeichnerisch lässt sich diese zweifache Planung laut Grotefels, Lahme (vgl. den Beitrag in diesem Band) am besten mithilfe einer Doppel-Legende bewältigen, welche in

einer Spalte die flächennutzungsplanerischen und in der anderen die regionalplanerischen Planzeichen erläutert (so auch Schmidt-Eichstaedt, Reitzig 2002: 31 und ARL 2000: 50). Dieses Instrument habe sich in ersten Praxiserfahrungen bislang als gut handhabbar und auch für die Planadressaten verständlich erwiesen (vgl. den Beitrag von Grotefels, Lahme in diesem Band).

Bei dieser Doppellegende wird den Planzeichen des RFNP in der linken Spalte eine bauleitplanerische und in der rechten Spalte eine regionalplanerische Bedeutung zugewiesen.

Allerdings übersehen die Befürworter dieses Vorgehens hier etwas ganz Entscheidendes: Es besteht aufgrund der Spezifik der nordrhein-westfälischen Regionalplanung ein Erfordernis dafür, für die gleiche Flächenkategorie (etwa ASB einerseits/Wohnbauflächen andererseits) räumlich differenzierte Aussagen zu treffen, d. h. es gibt Fälle, in denen einer Baufläche nicht zugleich auch die entsprechende regionalplanerische Kategorie zuzuordnen ist.

Mit der Doppellegende läuft man also Gefahr, nicht mehr klar zwischen raumordnerischen und städtebaulichen Erfordernissen trennen zu können, die eindeutig trennbar sein müssen, weil unterschiedliche Regelungsstatbestände, Adressaten und Rechtswirkungen damit verbunden sind. So gibt es unstrittig rein städtebauliche Zielsetzungen, die jedweder Raumbedeutsamkeit entbehren. Mit der Doppellegende entsteht aber der Eindruck, dass sämtliche Planinhalte zugleich von raumordnerischer und städtebaulicher Bedeutung sind.

Folgende Beispiele verdeutlichen die Problematik, die grundlegender Natur ist und deshalb nicht durch einzelne Ausnahmeregelungen behoben werden kann, wie Beckmann, Wittmann (2008: 39) behaupten:

- Wohnplätze/Gemeindeteile mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern

In der Erläuterung zum Teil Freiraum (B.III:1.3.2) heißt es im LEP: „Wohnplätze/Gemeindeteile mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern, die in den Gebietsentwicklungsplänen nicht als Siedlungsbereiche dargestellt werden, sind dem Freiraum zugeordnet. Dies bedeutet keinen Entwicklungsstopp in diesen Ortsteilen. Zur Verbesserung der bestehenden Wohn-, Gewerbe-, Versorgungs- und Verkehrssituation können Planungen und Maßnahmen zur städtebaulichen Ordnung durchgeführt werden. Dabei kann im Rahmen der Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur und unter besonderer Berücksichtigung landschaftspflegerischer Erfordernisse eine städtebauliche Abrundung oder Ergänzung auch über den Bedarf der in den Gemeindeteilen ansässigen Bevölkerung hinaus sinnvoll sein. Dies darf der grundsätzlich angestrebten Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf Siedlungsschwerpunkte nicht zuwiderlaufen und keine neuen Siedlungsansätze, Streu- und Splittersiedlungen oder bandartige Siedlungsentwicklungen entlang von Verkehrswegen entstehen lassen.“ Diese Aussage wird konkretisiert durch § 3 Abs. 5 Plan-VO („Wohnplätze mit einer Aufnahmekapazität von weniger als 2.000 Einwohnern sind nicht als Siedlungsbereiche darzustellen; sie werden von Planzeichen 2.a) der Anlage erfasst“). Niemand wird ernsthaft bezweifeln, dass Gemeindeteile auch deutlich unter 2.000 Einwohner haben können und dennoch einen „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“ im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB darstellen, der im FNP etwa als Wohnbaufläche dargestellt werden kann. Die zeichnerische Darstellung des RFNP differenziert aber räumlich nicht zwischen Bauflächen im Sinne des § 5 BauGB und ASB gemäß Nr. 1 a) der Anlage zu § 3 Abs. 1 der



Planverordnung, müsste dies aber mit Blick auf die Planungsabsicht der Landesplanung, Gemeindeteile unter 2.000 Einwohner nur sehr begrenzt weiterzuentwickeln, zwingend tun, um die Grundidee des LEP im Hinblick auf den Freiraumschutz zu konkretisieren.

- Infrastruktur/Gemeinbedarfsflächen

Die Doppellegende lässt keine Unterscheidung zwischen raumbedeutsamen und lediglich örtlich relevanten öffentlichen Einrichtungen zu, was jedoch zwingend geboten ist, weil gemäß § 7 Abs. 2 ROG Standorte für Infrastruktur zu den Kerninhalten eines Regionalplans zu zählen sind. Alle anderen Standorte sind hingegen von rein örtlicher Bedeutung und können mithin nicht als ASB, sondern nur als Gemeinbedarfsfläche festgelegt werden. In der Konsequenz ist nicht klar, welche Bindungswirkung sich für öffentliche Planungsträger aus der Darstellung einer Gemeinbedarfsfläche/ASB ergibt, da nicht zwischen raumordnerischem Erfordernis und bauleitplanerischer Darstellung unterschieden wird.

- Grünflächen/Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche

Grünflächen werden in Flächennutzungsplänen in aller Regel für innerstädtische Bereiche dargestellt, mit denen bestimmte Erholungsfunktionen verbunden werden, während Freiraum- und Agrarbereiche außerhalb der im Zusammengang bebauten Ortsteile liegen und völlig andere Funktionen erfüllen. Die Doppellegende kann aber zwischen diesen beiden Nutzungen nicht unterscheiden.

- § 7 BauGB (Anpassung der Fachplanungsträger an den FNP)

„Öffentliche Planungsträger, die nach § 4 oder § 13 beteiligt worden sind, haben ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben (§ 7 Satz 1 BauGB). Ein vergleichbarer Widerspruch gegen regionalplanerische Ziele ist nicht vorgesehen. Insoweit gilt weiter die Raumordnungsklausel des § 4 ROG. Wie dies mit der Doppellegende verdeutlicht werden soll, bei der räumlich nicht zwischen regionalplanerischen und bauleitplanerischen Darstellungen differenziert werden kann, ist völlig offen.

Diesen materiellen Aspekten muss rechtlicher Vorrang vor Verwaltungsvereinfachungsüberlegungen gegeben werden, d. h. es muss zwingend eine Darstellung erfolgen, die die gebotene planerische Differenzierung wiedergibt. Dafür bedarf es aber einer räumlichen und sachlichen Differenzierungsmöglichkeit zwischen regionalplanerischen und bauleitplanerischen Darstellungen, die die Doppellegende eben nicht zulässt. Auf diese Weise droht der flächennutzungsplanerische Teil eines RFNP von Anfang an funktionslos zu sein.

Eine planungsmethodische Alternative stellt das in Hessen verwendete „Layermodell“ dar. In Hessen wird für die Planurkunde eine digitale Kartengrundlage vorgeschrieben, die als quasi „maßstabsloses Interpretationsinstrument“ (Schmidt-Eichstaedt, Reitzig 2002: 44) dient. Damit ist in allen Fällen, in denen sich aus dem Maßstab Interpretationsschwierigkeiten bei der Ableitung eines Bebauungsplanes ergeben, ein Hineinzoomen in die Karte möglich. Diese Funktion hilft natürlich nur dann weiter, wenn auch detaillierte Aussagen vorgenommen, aber lediglich maßstabsbedingt auf dem Papierplan nicht erkennbar sind. Die Mindestgröße flächenhafter Darstellungen beträgt jedoch beim RFNP des Planungsverbands Frankfurt Rhein-Main 0,5 ha, obwohl auch der Planungsverband darauf hinweist, dass sich die zeichnerischen Darstellungen des Plans auf die Grundzüge der Planung beschränken (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 11).

Da die digitale Karte aus unterschiedlichen Layern besteht, ist es möglich, sich ausschließlich bauleitplanerische bzw. regionalplanerische Darstellungen oder auch themenbezogene Aussagen anzeigen zu lassen. In der Begründung zum RegFNP wird explizit entweder auf raumordnerische oder auf städtebauliche Zielsetzungen abgestellt, ohne Letztere zu raumordnerischen Erfordernissen zu deklarieren (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 10 f.).

In der Regel wurden in Frankfurt/Rhein-Main Doppelungen wie beim RFNP Ruhr bewusst vermieden, was hinsichtlich der Zielsetzungen eines RFNP überzeugt (ARL 2005: 11). Am Beispiel der Gemeinbedarfsflächen wird dies besonders deutlich: So wird zwischen Gemeinbedarfsflächen mit überörtlicher und solchen mit rein örtlicher Bedeutung unterschieden. Der Planungsverband hat dabei klar die sich aus den raumordnungs- und baurechtlichen Erfordernissen ergebende Notwendigkeit zur Differenzierung erkannt: „Die Planung des RegFNP unterscheidet zwischen übergeordnetem Gemeinbedarf und örtlichem-/wohnungsbezogenem Gemeinbedarf. Mit dieser Unterscheidung wird dem neuen Charakter des Planwerks Rechnung getragen, das einerseits bundesgesetzlichen Anforderungen nach dem Baugesetzbuch über die Darstellung der Ausstattung des Ballungsraums insbesondere mit Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs gemäß § 5 BauGB zu erfüllen hat, andererseits jedoch aufgrund landesgesetzlicher Vorgaben in der Darstellungstiefe und somit im Umfang der Standortsicherung für öffentliche Einrichtungen stark begrenzt ist“ (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 50). Ähnlich ist mit anderen Raumnutzungen umgegangen worden; es ist also entweder eine regionalplanerische oder bauleitplanerische Darstellung gewählt worden. So werden innerstädtische Grünflächen von Freiflächen unterschieden.

Zwar sind Bauflächen, zusammen mit Gemeinbedarfsflächen, innerörtlichen Grünflächen, innerörtlichen Verkehrsflächen und innerörtlichen Flächen für die Ver- und Entsorgung zugleich Siedlungsgebiete im Sinne des Regionalplans Südhessen (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 30). Siedlungs- bzw. Vorranggebiete Industrie und Gewerbe werden in hessischen Regionalplänen im Maßstab 1:100.000 als Umrisse dargestellt. Die Darstellung gewerblicher Bauflächen im RegFNP stellt dann zugleich die Festlegung des „Vorranggebiets Industrie und Gewerbe“ des Regionalplans Südhessen dar (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 39).

Dies erscheint im Unterschied zur Doppellegende der Planungsgemeinschaft aber unproblematisch, weil es sich dennoch nicht um eine Vermischung von regionalplanerischen und bauleitplanerischen Aussagen handelt, sondern lediglich um eine räumliche Überlagerung, die die Möglichkeit eröffnet, wo erforderlich, auch räumliche Abweichungen vorzunehmen.

So ist in der Legende immer klar zwischen den jeweiligen Rechtsgrundlagen unterschieden worden; die dargestellte regionalplanerische Siedlungsstruktur nach § 4 Abs. 2 Nr. 4 HLPg ist also immer z. B. von Wohnbauflächen gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB trennbar. Bei Schienen und Straßen sind diejenigen Trassen, die aufgrund ihrer rein örtlichen Bedeutung lediglich als flächennutzungsplanerische Darstellung vorgenommen worden sind, in der Legende sogar abschließend aufgelistet.

Eine derartige, quasi maßstabslose digitale Grundlage wäre in Nordrhein-Westfalen planungsrechtlich nicht ausgeschlossen gewesen, denn auch im Hessischen Planungsgesetz heißt es analog zum LPlG NRW lediglich lapidar: „Die Kartendarstellung des Regionalplans im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main erfolgt ergänzend auch im Maßstab 1:50 000.“

Aus Art. 2 § 3 Abs. 1 Plan-VO („Die zeichnerischen Darstellungen der Regionalpläne im Maßstab 1:50.000 müssen nach Gegenstand, Form und Inhalt dem als Anlage dieser Verordnung beigefügten Planzeichenverzeichnis entsprechen“) i. V. m. § 5 der Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen lässt sich nicht ableiten, dass darüber hinaus separate, zusätzliche Darstellungen im Sinne des § 5 BauGB unzulässig wären. Diese müssen sich lediglich nach Maßgabe von Art. 2 § 3 Abs. 4 Plan-VO sinngemäß aus den angegebenen Planzeichen entwickeln lassen, was auf Flächennutzungsplandarstellungen zutreffen dürfte.

Es ist auch nicht ersichtlich, warum die detaillierte Darstellung nicht an der Bindungswirkung des Plans im Maßstab 1:50.000 teilhaben kann, sind doch alle Details, wenn sie auch unter Umständen ohne Heranzoomen nur schwer lesbar sein mögen, bereits in der Karte im Maßstab 1:50.000 enthalten.

## 5 Maßstab und Darstellungsschwelle

Grotefels, Lahme führen zutreffend aus (vgl. den Beitrag in diesem Band): „Den Maßstab der regionalen Flächennutzungsplanung legt § 5 Abs. 2 S. 1 RFNP-VO verpflichtend auf 1:50.000 fest und orientiert sich damit am Maßstab der Regionalplanung. Gegenüber der konventionellen, einzelgemeindlichen Flächennutzungsplanung, die regelmäßig im Maßstab 1:10.000 oder 1:5000 erfolgt, findet also ein beträchtlicher Maßstabssprung statt. Vor diesem Hintergrund kann der regionale Flächennutzungsplan zwangsläufig nur relativ grobkörnige, im Verhältnis zur herkömmlichen Flächennutzungsplanung wesentlich entfeinerte Darstellungen enthalten. Manche kleineren Flächen werden in der Planzeichnung optisch gar nicht mehr erkennbar sein, sodass Nutzungsdifferenzierungen nicht in demselben Umfang wie in einem einzelgemeindlichen Flächennutzungsplan möglich sind.“

Weiter ist ihnen zuzustimmen, wenn sie einräumen (S. 97): „Diese verringerte Aussagekraft der Flächennutzungsplanebene erscheint besonders im Hinblick auf ihre Steuerungsfunktion gegenüber der Bebauungsplanung problematisch. Hier besteht eine gewisse Diskrepanz gegenüber dem gesetzlichen Anspruch an den regionalen Flächennutzungsplan, einen hinreichend konkreten Rahmen für nachfolgende Bebauungspläne zu setzen, und dem zur Verfügung gestellten Maßstab, der das nur begrenzt zulässt [...]“.“

Die gesetzgeberische Entscheidung für den vorgenannten einheitlichen Maßstab von 1:50.000 lässt offen, wie der FNP es leisten soll, die angestrebte städtebauliche Entwicklung so zu lenken und zu ordnen, dass die kleinräumige planerische Konfliktbewältigung auf der nachgeordneten Ebene der verbindlichen Bauleitplanung stattfinden kann (Lenkungsfunction des Flächennutzungsplanes für das nachfolgende Planungs- und Verwaltungshandeln). Dabei sind gemäß § 8 Abs. 2 BauGB Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Eine solche Lenkung muss schon maßstabsbedingt bei einem Sprung von 1:50.000 zu 1:1.000 ins Leere gehen.

Grotefels, Lahme konstatieren als unmittelbare, zwingende Konsequenz (S. 97): „Eine Konsequenz des Maßstabs 1:50.000 wird in jedem Falle darin bestehen, dass man im Verhältnis von regionaler Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB wesentlich großzügiger als sonst üblich interpretieren muss, denn der Maßstabssprung lässt eine planerische Feinsteuerung nicht zu.“

Der Hessische Staatsgerichtshof hat in dem ersten Urteil zur regionalen Flächennutzungsplanung vom 05.04.2004 (P.St. 1714 -, DVBl. 2004, 1022 (1025 f.) tatsächlich ausgeführt: „Der Gesetzgeber hat für die Überplanung des Plangebiets keinen detailge-

naueren Maßstab als 1:50.000 vorgesehen (§ 13 Abs. 4 HLPg). Dieser Maßstab lässt der Bebauungsplanung mehr Spielraum für die örtlich relevanten Einzelheiten als ein Flächennutzungsplan, dem üblicherweise Karten in den Maßstäben von 1:5.000 bis 1:25.000 zugrunde gelegt werden“ (Schmitz, v. Hesler, Groß 1997: 21). Grotefels räumt in ihrer Stellungnahme zum Evaluierungsgutachten (Grotefels 2008: 8) jedoch ein: „Es bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtsprechung hier hinsichtlich der Auslegung des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB entwickeln wird.“

In diesem Beitrag wird jedenfalls die Auffassung vertreten, dass aus einer vom Gesetzgeber gewählten Maßstäblichkeit nicht unmittelbar kausal auf eine zwingend zu reduzierende Detaillierung in der Plandarstellung eines RFNP geschlossen werden kann. Zudem ist es durchaus interpretationsbedürftig, was mit „mehr Spielraum“ konkret gemeint ist und wo das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB endgültig verletzt wäre. Der Planungsverband Frankfurt Rhein-Main selber interpretiert die von ihm gewählte Darstellungsschwelle von 0,5 ha jedenfalls bereits als eine Beschränkung auf die Grundzüge der Planung (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 11).

Diskrepanzen zwischen vorgeschriebenen zeichnerischen Darstellungsmaßstäben und planungsrechtlich-, verwaltungsmäßig und plansystematisch gebotenen Darstellungserfordernissen sind ohnehin nicht außergewöhnlich, etwa im Zusammenhang mit dem Ersatz der Regionalplanung in den Stadtstaaten durch die FNP oder auch mit der RFNP-Regelung in anderen Bundesländern. Es gibt indes rechtliche-, verwaltungsmäßig organisatorische und planungspraktische Vorkehrungen, wie sich die scheinbaren Widersprüchlichkeiten zwischen den gebotenen und den rechtlich vorgeschriebenen zeichnerischen Darstellungsmöglichkeiten trotz eines Maßstabs von 1: 50.000 auflösen lassen.

Eine etablierte Lösung besteht etwa in der Einführung einer Zwischenstufe zwischen Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung, die die Maßstabslücke ausfüllt. Eine derartige Zwischenstufe besteht etwa in Berlin (Maßstab des FNP 1: 50.000, Bereichsentwicklungsplanung im Maßstab 1:10.000, § 4 Abs. 2 Ausführungsgesetz zum BauGB), obwohl dort die Darstellungsgrenze nur bei 3 ha liegt. Das von der Bezirksverordnetenversammlung beschlossene Ergebnis entspricht einer sonstigen städtebaulichen Planung im Sinne von § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB. Die Bereichsentwicklungsplanung dient der teilräumlichen Entwicklung. Darin werden die Zielvorstellungen für Teilbereiche aufgezeigt und mit Trägern öffentlicher Belange aufeinander abgestimmt. Die Bereichsentwicklungsplanung enthält Aussagen über die anzustrebende Nutzungsverteilung, über Stadtgestaltung und Schutz- und Entwicklungsvorstellungen sowie über die Priorität von Maßnahmen. Das Ergebnis der Bereichsentwicklungsplanung ist verwaltungsintern bindend; es ist in der verbindlichen Bauleitplanung bei der Abwägung zu berücksichtigen. Zudem enthält der FNP selber bereits „Grundsätze für die Entwicklung von Bebauungsplänen“, die eben nicht auf nachgelagerte, rein informelle „Ableitungsregeln“ verlagert worden sind. Ferner hat die Senatsverwaltung als übergeordnete Behörde für die Bezirke, die die verbindliche Bauleitplanung verantworten, „Gemeinsame(n) Richtlinien zum Darstellungsumfang (Entwicklungsrahmen) sowie zu Änderungen des Flächennutzungsplans Berlin“ (RL-FNP vom 12.10.1995, ABl: 4617) erlassen, an die die Bezirke als Träger der Bebauungsplanung strikt gebunden sind. An einer derartigen, von außen durch eine aufsichtführende Behörde verfügten Bindungswirkung fehlt es in NRW. Der Etablierung einer solchen Zwischenstufe ist aber entgegenzuhalten, dass ein mit der Einführung des Instruments RFNP eigentlich beabsichtigter Zweck, nämlich die Einsparung einer Planungsebene und eine Verwaltungsvereinfachung, verfehlt werden würde.

Selbst ohne auf eine vergleichbare, die beabsichtigte Vereinfachung des Planungssystems konterkarierende Zwischenstufe abzustellen, wären, wie bereits ausgeführt, bei Anwendung einer digitalen Kartengrundlage wesentlich detailliertere Darstellungen möglich, als dies mit der von der Städteregion Ruhr gewählten Darstellungsschwelle von 5 ha möglich ist, auch wenn dies als Regel- und nicht als absoluter Grenzwert zu verstehen ist, da in begründeten Einzelfällen auch die Darstellung kleinerer Flächen erfolgt (Städteregion Ruhr 2007: 13 f.).

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass ein RFNP in NRW seine Funktion als gemeinsamer Flächennutzungsplan kaum erfüllen kann, falls nicht einer der folgenden Lösungsansätze verfolgt wird:

- Absenkung des Maßstabs von 1:50.000 auf 1:25.000 als obere Grenze des üblichen Maßstabs für Flächennutzungspläne
- Bei Beibehaltung des Maßstabs Verwendung einer digitalen Kartengrundlage, in der die enthaltenen detaillierten Darstellungen durch Heranzoomen lesbar werden
- Einführung einer Zwischenstufe zwischen RFNP und Bebauungsplanung analog zum Berliner Vorgehen.

## 6 Resümee

Insgesamt muss der RFNP als Instrument die mit ihm verfolgten Ziele, also

- die Ermöglichung einer detaillierten Planung in verdichteten Räumen oder Räumen mit sonstigen Verflechtungen
- sowie eine Verwaltungsvereinfachung durch Einsparung einer Planungsebene

weitgehend verfehlen, weil Regionalplanung in NRW bereits hinlänglich konkret plant und insbesondere im Ruhrgebiet mit der Übertragung der Regionalplanungskompetenz auf den RVR ein einheitlicher Aufgabenwahrnehmungsraum entstehen wird, der weitgehend dem tatsächlichen Problemraum entspricht. Für die Einsparung einer Verwaltungsebene ist aus den dargelegten Gründen ein sehr hoher methodischer Aufwand zu fahren, will man nicht Gefahr laufen, dass insbesondere der FNP-Teil seiner Funktion nicht gerecht wird. Auch die bürgerschaftliche Mitwirkungsbereitschaft ist bei einer so generalisierten Planung deutlich reduziert, wie die geringe Beteiligungsbereitschaft der Öffentlichkeit an der Diskussion des Vorentwurfs wie auch des offengelegten Planentwurfs zeigt. Dies ist leicht erklärbar, weil der greifbare Bezug zu eigenen Interessen des Einzelnen maßstabsbedingt weitgehend verloren geht.

Grotefels, Lahme vertreten in diesem Band (S. 99) hingegen folgende Auffassung: „Die spezifischen Vorteile regionaler Flächennutzungsplanung – Harmonisierung von Bau- und Landesplanung, Verfahrensvereinfachung, Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit – lassen sich durch einen konventionellen Regionalplan nicht erzielen“.

Nun lässt sich wie dargelegt sehr daran zweifeln, dass ein RFNP unter den gegebenen Umständen in NRW überhaupt, selbst wenn er tatsächlich voll in den Regionalplan Ruhr integriert werden würde, verfahrensvereinfachend wirkt. Dass interkommunale Kooperation durch einen RFNP befördert werden kann, ist sicherlich richtig, kann jedoch kein Grund dafür sein, die vielfältigen methodischen Probleme, die mit diesem Instrument verbunden sind, billigend in Kauf zu nehmen. Erfolgreiche interkommunale Kooperation benötigt keinen RFNP, wie viele Beispiele aus allen Regionen Deutschlands zeigen und insbesondere die ganze Bandbreite an Regionalisierungsansätzen in diesem Band verdeutlicht. Genauso wenig ist erfolgreiche, kommunalisierte Regionalplanung

auf den RFNP als Instrument angewiesen, wie etwa die Beispiele Region Stuttgart und Region Hannover belegen. Bei Gründung der Region Stuttgart wurde 1995 sogar bewusst die zuvor im Rahmen des Nachbarschaftsverbandes Stuttgart etablierte gemeinsame Flächennutzungsplanung zu Gunsten des Mehrzweckverbandes mit gebietskörperschaftlichen Elementen aufgegeben und der Kompetenztitel auf die Mitgliedsgemeinden zurück übertragen.

Plädiert wird hier deshalb für eine Fortführung der bemerkenswert engagierten interkommunalen Kooperation im Ruhrgebiet im Rahmen dafür besser geeigneter, weil informeller Instrumente, und zugleich für eine Stärkung der Regionalplanung durch eine konsequente, nicht durch die parallele Existenz eines RFNP eingeschränkte Kompetenz des RVR – welche im Übrigen ebenfalls einen Regionalisierungsansatz darstellt.

Der Bericht der Landesplanung (MWME 2008) stellt denn auch klar, dass für die Anwendung des Planungsinstrumentes Regionaler Flächennutzungsplan derzeit in Nordrhein-Westfalen kein Raum besteht und die Vorschriften des §§ 25 ff. LPLG entsprechend auslaufen sollen. Zwar soll der von der Planungsgemeinschaft begonnene Plan auf der Grundlage der §§ 25 ff. bis zu deren gesetzlichem Auslaufen im Jahre 2010 fertiggestellt werden können. Daran knüpft sich die vom Landtag im Gesetz vorgegebene Erwartung der Integrierbarkeit: Der Plan muss später zwingend im neuen Regionalplan Ruhr aufgehen, der vom RVR erstellt wird. Damit kann der für das Ruhrgebiet gewollte einheitliche Planungsraum entstehen.

## Literatur

- Albers, S. (2000): Inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen Flächennutzungsplanes. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 139–149.
- Apel, D.; Henkel, D. (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren – Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 16, Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): Der Regionale Flächennutzungsplan als Chance zur Modernisierung des deutschen Planungssystems. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 213. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Rhein-Main“ der LAG Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2006): Empfehlungen zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes. Positionspapier Nr. 70. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2007): Umweltprüfung in der Regionalplanung. E-Paper Nr. 1. Hannover.
- Beckmann, M.; Wittmann, A. (2008): Zur Evaluierung des Planungsinstrumentes Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtsgutachten zur Bewertung des Evaluierungsberichts von PD Dr. Stefan Greiving in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Carl-Heinz David und Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel. Münster.
- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Loseblattsammlung. Verlag Schmidt.
- Bunzel, A.; Meyer, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung – Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 20. Berlin.
- Cholewa, W.; Dyong, H.; von der Heide, H. J. (2009): Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern. Loseblattsammlung. Kohlhammer-Kommentare.
- Greiving, St. (2006): Regionale Flächennutzungspläne für das Ruhrgebiet – Ein Beitrag zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme? In: Finke, L. (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 327. Hannover.
- Greiving, St., Pietschmann, R.; Winkel, R. (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Werkstatt:Praxis Reihe des BBR, Nr. 54. Bonn.

- Grotefels, S. (2008): Gutachten über die „Evaluierung des Planungsinstruments Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP)“ – durchgeführt am Vorentwurf des RFNP der regionalen Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“ von Herrn PD Dr. Stefan Greiving in Zusammenarbeit mit Herrn Prof. Dr. Karl-Heinz David und Herrn Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen – Stellungnahme. Münster.
- Hanusch, M.; Eberle, D.; Jacoby, C.; Schmidt, C.; Schmidt, P. (2007): Umweltprüfung in der Regionalplanung. Arbeitshilfe zur Umsetzung des § 7 Abs. 5 bis 10 ROG. E-Paper der ARL, Nr. 1. Hannover.
- Koch, R. (2000): Der regionale Flächennutzungsplan. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 389–398.
- Lagemann, B.; Neumann, U.; Schmidt, C.M. (2008): Einheitliche Regionalplanung für die Metropole Ruhr. In: Raumforschung und Raumordnung 1/2008, S. 63–75.
- Lahme, K. (2008): Der Regionale Flächennutzungsplan – Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts. Zentralinstitut für Raumplanung, Bd. 235.
- Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2001): Landesplanungsbericht. Düsseldorf.
- Mielke, R.; Schürmann, T. (2006): Der Regionale Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet. Grundlagen und Hinweise auf Vergleichsregionen. ILS. Dortmund.
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NRW (2008): Bericht der Ministerin für den Wirtschaftsausschuss am 10.12.2008. TOP: Evaluierung Regionaler Flächennutzungsplan.
- Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (2007): Textteil und Begründung zum Vorentwurf des Regionalen Flächennutzungsplans der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr. Stand Juni 2007. Essen.
- Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (2007a): Sprechende Legende zum Regionalen Flächennutzungsplan – Vorentwurf. Essen.
- Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (2007b): Umweltbericht zum Vorentwurf des Regionalen Flächennutzungsplans der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr. Essen.
- Planungsverband Frankfurt Rhein-Main (2007): Vorentwurf 2007 des RegFNP. Frankfurt.
- Pollermann, K. (2006): Evaluierungskonzept für den Regionalen Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet. ILS. Dortmund.
- Schmidt-Eichstaedt, E.; Reitzig, F. (2002): Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan. Forschungen 108. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Schmitz, G.; v. Hesler, A.; Groß, Th. (1997): Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume. = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 222. Hannover.
- Spannowsky, W. (1999): Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: Umwelt- und Planungsrecht, S. 409–417.